

GL_GERICHTE VG.2019.00038 vom 27. Juni 2019

GL Gerichte, 2019-06-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_VG.2019.00038

FR: GL_GERICHTE VG.2019.00038 du 27 juin 2019

IT: GL_GERICHTE VG.2019.00038 del 27 giugno 2019

Regeste

Öffentliches Baurecht/Raumplanung/Umweltschutz

Volltext

Glarus Verwaltungsgericht 27.06.2019 VG.2019.00038 (VG.2019.813) Glaris

Verwaltungsgericht 27.06.2019 VG.2019.00038 (VG.2019.813) Glarona

Verwaltungsgericht 27.06.2019 VG.2019.00038 (VG.2019.813)

Öffentliches Baurecht/Raumplanung/Umweltschutz

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS GLARUS Urteil vom 27. Juni 2019 I. Kammer in Sachen VG.2019.00038 A. _____ Beschwerdeführer vertreten durch Rechtsanwalt B. _____ gegen 1. Gemeinde Glarus Nord Beschwerdegegner vertreten durch Rechtsanwalt C. _____ 2. Departement Bau und Umwelt des Kantons Glarus betreffend Verlängerung einer Planungszone Die Kammer zieht in Erwägung: I. 1. 1.1 Der Gemeinderat der Gemeinde Glarus Nord setzte am 9. Oktober 2013 in sämtlichen Ortsteilen der Gemeinde Glarus Nord verschiedene Planungszone mit einer Gültigkeit bis am 31. Dezember 2015 fest. Der Beschluss der Gemeinde wurde den betroffenen Grundeigentümern, darunter A. _____ als Eigentümer der Liegenschaft Parz.-Nr. 01, Grundbuch [...], am 10. Oktober 2013 mitgeteilt und am 17. Oktober 2013 im Amtsblatt des Kantons Glarus veröffentlicht. 1.2 Dagegen erhob A. _____ am 13. November 2013 beim Gemeinderat Einsprache. Dieser wies die Einsprache am 5. Februar 2014 ab. 1.3 Am 7. März 2014 wandte sich A. _____ mit Beschwerde an das Departement Bau und Umwelt (DBU) und beantragte die Aufhebung des Einspracheentscheids. Seine Liegenschaft Parz.-Nr. 01 sei von der Planungszone auszunehmen. Das DBU wies die Beschwerde am 25. August 2015 ab. 1.4 In der Folge gelangte A. _____ mit Beschwerde vom 24. September 2015 ans Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Entscheids des DBU sowie des Einspracheentscheids des Gemeinderats Glarus Nord. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde am 14. Januar 2016 (VGer-Urteil VG.2015.00118) ab. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts erwuchs unangefochten in Rechtskraft. 2. 2.1 Der Gemeinderat verlängerte die Planungszone am 2. Dezember 2015 bis am 31. Dezember 2017. 2.2 Am 22. November 2017 verlängerte der Gemeinderat die Planungszone erneut und zwar bis am 31. Dezember 2020. Dies eröffnete er A. _____ am 22. November 2017 und publizierte es im Amtsblatt vom 30. November 2017. Dagegen erhob A. _____ am 21. Dezember 2017 Einsprache, welche der Gemeinderat am 2. Mai 2018 abwies. 2.3 Dagegen gelangte A. _____ mit Beschwerde vom 13. Juni 2018 ans DBU. Nachdem dieses einen Antrag auf Überweisung der Beschwerde ans Verwaltungsgericht zur Behandlung als Sprungbeschwerde am 26. Juni 2018 abgewiesen hatte, hiess es die Beschwerde am 6. März 2019 teilweise gut, indem es die Planungszone lediglich bis am 9. Oktober 2020 verlängerte. 3. 3.1 In der Folge erhob A. _____ am 3.

April 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Entscheids des DBU, des Einspracheentscheids des Gemeinderats Glarus Nord sowie der Verfügung des Gemeinderats Glarus Nord, mit welcher die Planungszone über seine Liegenschaft verlängert worden war; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Gemeinde Glarus Nord und des DBU. 3.2 Das DBU schloss am 26. April 2019 auf Abweisung der Beschwerde; unter Kostenfolge. Die Gemeinde Glarus Nord beantragte am 20. Mai 2019 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten von A._____. 3.3 A._____ nahm am 14. Juni 2019 zu den Beschwerdeantworten Stellung. II. 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss Art. 79 Abs. 1 des Raumentwicklungs- und Baugesetzes vom 2. Mai 2010 (RBG) i.V.m. Art. 105 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Mai 1986 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Der Beschwerdeführer macht geltend, nach Art. 31 Abs. 3 RBG dürften Planungszone für längstens fünf Jahre bestimmt werden; diese Frist könne um höchstens weitere zwei Jahre verlängert werden. Diese Bestimmung gründe auf Art. 7 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG), welcher vorschreibe, dass Planungszone für längstens fünf Jahre bestimmt werden dürfen. Danach könne das kantonale Recht eine Verlängerung vorsehen. Art. 27 RPG sei für die Kantone verbindlich. Die Kantone könnten nach dem Wortlaut von Art. 27 RPG über eine einmalige Verlängerung legisferieren. Da die Beschwerdegegnerin 1 die Planungszone bereits einmal bis zum 31. Dezember 2017 verlängert habe, komme nach dem klaren Wortlaut der anwendbaren Normen eine weitere Verlängerung nicht in Frage. Auch wenn sie aufgrund ihrer Lagebeurteilung die Planungszone bei erstmaligem Erlass für weniger als fünf Jahre festgelegt habe, stehe ihr nur eine einzige Verlängerung mit einer Maximaldauer von zwei Jahren zu. Selbst wenn man etwa das historische oder systematische Auslegungselement beiziehe, komme man zu keinem anderen Schluss. Bei der Planungszone handle es sich um eine vorsorgliche Massnahme, welche massiv in die Eigentumsfreiheit der Grundeigentümer eingreife. Sie sei deshalb einengend und auf den Wortlaut reduziert auszulegen. Die Beschwerdegegnerin 1 hätte ohne Weiteres erkennen können, dass der Erlass der Planungszone für nur zwei Jahre nicht ausreichen werde. Beim Verlängerungsentscheid im Jahr 2015 seien zudem die planungsrechtlichen Herausforderungen noch klarer zu Tage getreten. Auch diesen wenig vorausschauenden Entscheid habe sich die Beschwerdegegnerin 1 anzulasten. Das Vorgehen der Beschwerdegegnerin 1, welche die Planungszone ein weiteres Mal verlängert habe, verletzte das Prinzip von Treu und Glauben. Ausserdem erscheine die Verlängerung der Planungszone auch in Hinblick auf die materielle Begründung fragwürdig. Schon die früheren Gemeinden hätten vor der Fusion über keine RPG-konforme Nutzungspläne verfügt. Dieser Mangel sei bis zum heutigen Zeitpunkt nicht behoben worden. Die Beschwerdegegnerin 1 versuche nun, basierend auf einem nicht RPG-konformen kantonalen Richtplan und auf der Basis eines nicht RPG-konformen Nutzungsplans Fehler der Vergangenheit mit für ihn einschneidenden Mitteln zu kaschieren. 3. 3.1 Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde nach Art. 27 Abs. 1 RPG für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Planungszone dürfen nach Art. 27 Abs. 2 RPG für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen. Art. 31 Abs. 3 RBG regelt dabei, dass Planungszone für längstens fünf Jahre

bestimmt werden; diese Frist kann um höchstens zwei weitere Jahre verlängert werden. 3.2 Mit der Planungszone stellt das Raumplanungsgesetz den zuständigen Planungsträgern ein bundesrechtliches Instrument zur Sicherung künftiger Nutzungspläne oder Nutzungsplanänderungen zur Verfügung. Die Planungszone bezweckt, einen bestehenden räumlichen Zustand mit Blick auf die neue Nutzungsordnung einstweilen zu sichern. Es soll verhindert werden, dass die Behörde Baubewilligungen für Vorhaben erteilen muss, die den vorgesehenen neuen Vorschriften widersprechen oder die Durchführung der beabsichtigten Planung beeinträchtigen oder verunmöglichen könnten. Die Planungszone stellt somit eine vorsorgliche (und damit zeitlich begrenzte), sichernde Massnahme dar und verschafft dem in Entstehung begriffenen Nutzungsplan eine gewisse (negative) Vorwirkung. Sie dient letztlich der Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Raumplanungsauftrags und kann sich daher auf ein bedeutendes öffentliches Interesse stützen (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 27 N. 7). Die Festsetzung von Planungszonen bewirkt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) nur vereinbar, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllt, also auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (BGer-Urteil 1C_149/2018 vom 13. September 2018 E. 2.2).

4. 4.1 Der Beschwerdeführer geht davon aus, dass die erneute Verlängerung der Planungszone bereits an der fehlenden gesetzlichen Grundlage scheitere. Das Bundesrecht wie auch das kantonale Recht liessen lediglich eine einmalige Verlängerung von Planungszonen zu. Die Beschwerdegegner vertreten hingegen die Auffassung, eine mehrmalige Verlängerung sei zulässig, solange die Gesamtfrist von sieben Jahren nicht überschritten werde.

4.2 Nach den üblichen Regeln der Gesetzesauslegung ist eine Bestimmung in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zugrunde liegenden Wertung. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, unter anderem dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben (BGE 141 V 674 E. 2.2, 139 V 148 E. 5.1, je mit Hinweisen).

4.3 4.3.1 Soweit der Beschwerdeführer davon ausgeht, dass das Bundesrecht nur eine einmalige Verlängerung der Planungszone zulasse, da der Wortlaut von Art. 27 Abs. 2 RPG klar sei, ist ihm nicht zu folgen. Gemäss dem Wortlaut von Art. 27 Abs. 2 RPG kann das kantonale Recht eine Verlängerung der Planungszonen vorsehen. Dies schliesst nicht aus, dass eine Planungszone im Rahmen einer Gesamtfrist mehrmals verlängert werden kann, spricht doch Art. 27 Abs. 2 RPG nicht von einer bloss einmaligen Verlängerung. Deutlich wird dies, wenn man den französischen Text von Art. 27 Abs. 2 RPG bezieht. Dieser lautet wie folgt: "Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai." Aus dem französischen Gesetzestext wird klar, dass das kantonale Recht ganz allgemein die Frist von fünf Jahren verlängern kann. Daraus folgt, dass nicht von einer bloss einmaligen Verlängerungsmöglichkeit auszugehen ist, wenn in Art. 27 Abs. 2 RPG steht, dass das kantonale Recht eine Verlängerung der Planungszone vorsehen könne.

4.3.2 Das kantonale Recht regelt in Art. 31 Abs. 3 RBG, dass Planungszonen für längstens fünf Jahre bestimmt werden dürfen; diese Frist kann um höchstens weitere zwei Jahre verlängert werden. Der

Ausdruck "diese Frist" bezieht sich grammatikalisch auf die Maximalfrist von fünf Jahren, was nahelegt, dass das kantonale Recht eine Gesamtfrist von sieben Jahren vorsieht, wobei die erstmalige Anordnung der Planungszone für maximal fünf Jahre erfolgen darf. Einer mehrmaligen Verlängerung der Planungszone steht Art. 31 Abs. 3 RBG dem Wortlaut so lange nicht entgegen, bis die Gesamtfrist von sieben Jahren ausgeschöpft ist. 4.3.3 Die Auffassung, wonach sowohl Art. 27 Abs. 2 RPG als auch Art. 31 Abs. 3 RBG eine mehrmalige Fristverlängerung zulassen, entspricht auch dem Sinn und Zweck dieser Rechtsnormen. Als Eingriff in die durch Art. 26 BV geschützte Eigentumsgarantie muss eine Planungszone stets verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV). Zweck von Art. 27 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 31 Abs. 3 RBG ist einzig, die Anforderungen an die Verhältnismässigkeit in zeitlicher Hinsicht zu konkretisieren (Waldmann/Hänni, Art. 27 N. 22). Eine Planungszone, die bei ihrem erstmaligen Erlass für einen längeren Zeitraum als fünf Jahre festgesetzt wird, ist von Gesetzes wegen unverhältnismässig. Dasselbe gilt für eine Planungszone, welche gesamthaft, d.h. inklusive allfälliger Verlängerungen, für mehr als sieben Jahre festgesetzt wird. Für den von einer Planungszone betroffenen Grundeigentümer misst sich die Schwere des Eingriffs in seine geschützte Grundrechtsposition an der Gesamtdauer der Planungszone und zwar unabhängig davon, ob die Planungszone nie, nur einmal oder mehrmals verlängert wurde. Insofern bestehen keine überzeugenden Gründe dafür, bloss eine einmalige Verlängerung der Planungszone zuzulassen. Aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz ergibt sich aber auch, dass die Planungszone beim erstmaligen Erlass nicht stets für die Maximaldauer von fünf Jahren festgesetzt werden darf, sondern immer im Einzelfall zu berücksichtigen ist, für welche Zeitdauer eine Planungszone mutmasslich notwendig ist. Kommt nun eine Behörde beim erstmaligen Erlass einer Planungszone zum Schluss, diese sei nicht für die Dauer von fünf Jahren notwendig und setzt sie die Planungszone für eine kürzere Dauer fest, so wäre es stossend, wenn dieses (korrekte) Vorgehen dazu führen würde, dass die zulässige Gesamtdauer der Planungszone dadurch verkürzt wird. Vielmehr ist bei jeder Verlängerung der Planungszone zu prüfen, ob deren Voraussetzungen, insbesondere die Verhältnismässigkeit, noch erfüllt sind, was durch eine zeitlich gestaffelte Anordnung bzw. Verlängerung der Planungszone in besonderer Weise ermöglicht wird. Würde hingegen mit dem Beschwerdeführer davon ausgegangen, dass nur eine einmalige Verlängerung der Planungszone möglich ist, wären die Behörden versucht, beim erstmaligen Erlass der Planungszone stets die Maximalfrist von fünf Jahren auszuschöpfen, was dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht zuträglich wäre und so gerade der Intention von Art. 27 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 31 Abs. 3 RBG widersprechen würde. 5. 5.1 Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers kann der Beschwerdegegnerin 1 auch kein treuwidriges Verhalten vorgeworfen werden. Die Planungszone wurde im Hinblick auf die Gesamtrevision der Nutzungsplanung am 9. Oktober 2013 für einen Zeitraum bis am 31. Dezember 2015 festgesetzt. Nachdem offenkundig wurde, dass die revidierte Nutzungsplanung noch nicht abstimmungsreif ist, verlängerte die Beschwerdegegnerin 1 die Planungszone am 2. Dezember 2015 bis am 31. Dezember 2017. Die vorliegend strittige erneute Verlängerung wurde alleine deshalb nötig, weil die Gemeindeversammlung vom 29. September 2017 den revidierten Nutzungsplan zurückwies. Damit ist aber der Beschwerdegegnerin 1 nicht ein wenig vorausschauendes oder gar treuwidriges Verhalten vorzuwerfen. Vielmehr wäre es unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit rechtlich wohl nicht zulässig gewesen, bei der erstmaligen Anordnung bzw. Verlängerung der Planungszone bereits einer allfälligen Rückweisung der Vorlage Rechnung zu tragen und

die Planungszone so für einen längeren Zeitraum anzuordnen. 5.2 Soweit der Beschwerdeführer die Zulässigkeit der Planungszone bzw. deren Verlängerung in materieller Hinsicht bezweifelt, ist auf das rechtskräftige Urteil des Verwaltungsgerichts vom 14. Januar 2016 hinzuweisen, in welchem dieses einlässlich darlegte, weshalb die Planungszone zulässig ist. Der Beschwerdeführer setzt sich mit den Erwägungen dieses Urteils nicht auseinander und legt insbesondere nicht dar, inwiefern das dort Erwogene nicht mehr gelten soll. Dass sich massgebliche Änderungen ergeben hätten, ist sodann auch anderweitig nicht ersichtlich. So besteht nach der Rückweisung des revidierten Nutzungsplans immer noch ein öffentliches Interesse an der Planungszone, da die Beschwerdegegnerin 1 nach wie vor dazu gehalten ist, ihre Bauzonen erheblich zu reduzieren, was eine Überprüfung des gesamten von Planungszonen betroffenen Gebiets in der Gemeinde Bilten erfordert. Die Planungszone erweist sich zudem weiterhin als verhältnismässig, überwiegt doch das öffentliche Interesse der Planungsbehörde einen möglichst grossen Spielraum beim Erlass einer mit dem übergeordneten Recht vereinbaren Nutzungsplanung zu belassen, das private Interesse des Beschwerdeführers an der Abwehr des Eingriffs in die Eigentumsgarantie. Indem der Beschwerdegegner 2 die Planungszone lediglich bis zum 9. Oktober 2020 verlängerte, wurde zudem die maximale Frist von sieben Jahren eingehalten, wobei offensichtlich ist, dass eine weitere Verlängerung bereits von Gesetzes wegen nicht mehr verhältnismässig und damit nicht mehr zulässig wäre. Aus dem Dargelegten folgt, dass der angefochtene Entscheid des Beschwerdegegners 2 weder kantonales noch Bundesrecht verletzt, was zur Abweisung der Beschwerde führt. III. Die Gerichtskosten von pauschal Fr. 2'000.- sind dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 134 Abs. 1 lit. c VRG) und mit dem von ihm bereits geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Ausgangsgemäss steht ihm keine Parteientschädigung zu (Art. 138 Abs. 3 lit. a VRG e contrario). Soweit die Beschwerdegegnerin 1 eine solche beantragt, ist sie darauf hinzuweisen, dass die Beantwortung von Rechtsmitteln zum angestammten Aufgabenbereich eines Gemeinwesens gehört, weshalb Behörden in der Regel keine Entschädigung ausgerichtet wird, ausgenommen im Klageverfahren oder wenn besondere Umstände dies rechtfertigen (Art. 138 Abs. 4 VRG). Die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Zusprechung einer Parteientschädigung an die Beschwerdegegnerin 1 sind vorliegend nicht erfüllt. Demgemäss erkennt die Kammer : 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem von ihm bereits geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet. 3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen. 4. Schriftliche Eröffnung und Mitteilung an: [...]

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.